Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5954**

16. Wahlperiode 04. 07. 2007

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Anja Hajduk, Alexander Bonde, Anna Lührmann, Kerstin Andreae, Grietje Bettin, Katrin Göring-Eckardt, Priska Hinz (Herborn), Dr. Uschi Eid, Omid Nouripour, Christine Scheel, Irmingard Schewe-Gerigk, Rainder Steenblock, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz)

A. Problem

Die derzeit vorhandenen gesetzlichen Regelungen zur Haushalts- und Finanzplanung stoßen an Grenzen, wenn es um die Bewältigung der drängenden Aufgabe der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte geht. Gesetzliche Regelungen aus den 1940er, 1950er und 1960er Jahren sind veraltet, wenn es darum geht, die Zukunftsfähigkeit der öffentlichen Haushalte aufrechtzuerhalten.

Die aktuell steigenden Mehreinnahmen des Staates und die aktuell günstig verlaufende Konjunktur dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass die finanzielle Situation der öffentlichen Hand nach wie vor prekär ist. Grundsätzlich nutzt die Bundesregierung die gute Konjunktur nicht konsequent, um den Haushalt zu konsolidieren. So weisen der Bundeshaushalt 2007 und die vorgelegte Finanzplanung erhebliche Deckungslücken auf. Neue Kredite im zweistelligen Milliardenbereich bleiben so notwendig, um die Ausgaben finanzieren zu können. Zahlreiche andere EU-Länder hingegen können in der derzeitigen Situation bereits Überschüsse erwirtschaften und so für schlechtere Zeiten Vorsorge leisten.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte in Deutschland nimmt stetig zu. Die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote hat sich in den vergangenen zehn Jahren auf weit über 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erhöht. Der gesamtstaatliche explizite Schuldenstand von 1,5 Billionen Euro bindet in Bund, Ländern und Kommunen zunehmend öffentliche Mittel. Allein die jährlichen Zinszahlungen des Bundes belaufen sich mittlerweile auf 39 Mrd. Euro. Diese hohe Staatsverschuldung geht zulasten von Zukunftsinvestitionen. Die Schulden zur Finanzierung konsumtiver Ausgaben in der Gegenwart müssen unsere Kinder mit Zinseszins zurückzahlen, wodurch ihre Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten in unverantwortlicher Weise eingeschränkt werden.

Die vorhandenen gesetzlichen Schranken, besonders die Regelungen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, die Bundeshaushaltsordnung und das Haushaltsgrundsätzegesetz haben diese Entwicklung nicht verhindern können; sie sind nicht nur wirkungslos, sondern gar schädlich. Das mit diesen Gesetzen verbundene Ziel, Haushaltspolitik antizyklisch und damit über den Zeitraum eines Konjunkturzyklus ausgeglichen zu gestalten, wird nicht erreicht.

B. Lösung

Wir brauchen eine Neuausrichtung der institutionellen Rahmenbedingungen, besonders eine Ausgabenregel, welche die erlaubten Ausgaben an die Entwicklung der Einnahmen bindet. Eine solche Regel begrenzt wirksam die Verschuldung. So sollen in konjunkturell guten Zeiten Haushaltsüberschüsse erwirtschaftet werden. In konjunkturell schlechten Zeiten sind antizyklisch wirkende Haushaltsdefizite zulässig. Über einen Konjunkturzyklus betrachtet ergeben sich so ausgeglichene Haushalte. Dieses Modell orientiert sich an der 2003 eingeführten Schweizer Schuldenbremse.

Über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichene Haushalte gewährleisten eine Verstetigung der Schuldenstandsquote. Durch jährliches Wachstum der Volkswirtschaft wird gar auf diesem Wege der schrittweise Abbau der Schuldenstandquote erreicht.

Von den im Laufe eines Konjunkturzyklus aufzunehmenden und schließlich auch wieder abzubauenden Krediten abgesehen werden zwei weitere Möglichkeiten der Kreditfinanzierung ermöglicht. Die Nettoinvestitionen des Bundes dürfen kreditfinanziert werden. Da Nettoinvestitionen nachweislich den Kapitalstock des Bundes steigern helfen und dadurch den nachfolgenden Generationen Mehrwert erbringen, ist eine Kreditfinanzierung gerechtfertigt. Der derzeitige schwammige und aufgeweichte Investitionsbegriff allerdings ist enorm modernisierungsbedürftig. Nachweislich den Kapitalstock des Bundes schmälernde Transaktionen müssen als Desinvestition von den Investitionen abgezogen werden. Zu den Desinvestitionen gehören sämtliche Privatisierungserlöse und die Abschreibungen auf das bestehende Vermögen. Auch Zuweisungen an das Ausland dürften nicht kreditfinanziert werden.

Über die Kreditierung von Nettoinvestitionen hinaus kann mit den Stimmen von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages eine weitere Kreditaufnahme beschlossen werden.

Deckungslücken im Haushaltsvollzug, welche durch Schätzfehler im Aufstellungsverfahren begründet sind und durch Kredite finanziert werden müssen, werden in einem Ausgleichskonto verrechnet. Wird dieses Ausgleichskonto nachhaltig übermäßig belastet, so sind hinzutretende weitere Defizite in den Folgejahren abzubauen. Der Schwellenwert, ab welchem Schätzfehler abzubauen sind, sollte bei 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, also rund 50 Mrd. Euro liegen.

Zur Umsetzung konjunkturgerechter Haushaltspolitik und einer Neuformulierung des Investitionsbegriffs muss die Haushaltspolitik auf einer verlässlicheren und verbindlicheren Datenbasis aufbauen. Daher ist es erforderlich, die Eckdaten der jährlich durch den Bundesminister der Finanzen vorzulegenden Finanzplanung vom Bundestag beschließen zu lassen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Bund, Länder und Kommunen werden durch vorliegendes Gesetz nicht mit Kosten belastet. Durch dieses Gesetz werden im Gegenteil die zunehmende Verschuldung gestoppt und damit die langfristige finanzielle Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand erhalten.

Entwurf eines Begleitgesetzes zum Gesetz zur Sicherung der Handlungsfähigkeit von Haushaltspolitik in der Zukunft (Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates folgendes Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

Artikel 1

Änderung des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft

Das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), zuletzt geändert durch Artikel 135 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1

Bund und Länder haben bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen dem Ziel der Schaffung eines ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen. Die Maßnahmen sind so zu treffen, dass sie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig zur Nachhaltigkeit der Öffentlichen Finanzen, zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichen Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum und kontinuierlicher Reduzierung der Umweltbelastung beitragen.“

2. § 5 Abs. 2 wird aufgehoben.

3. Die §§ 6, 7, 8 werden aufgehoben.

4. § 9 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Die Eckdaten eines fünfjährigen Finanzplans sind vom Bundesministerium der Finanzen aufzustellen und zu begründen. Sie werden auf Vorlage der Bundesregierung vom Bundestag beschlossen.“

   b) Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

   „(2) Aus den Eckdaten des Finanzplans nach Absatz 1 ist vom Bundesministerium der Finanzen eine detaillierte fünfjährige Finanzplanung zu entwickeln und zu begründen. Diese wird von der Bundesregierung beschlossen und Bundestag und Bundesrat vorgelegt.“

   c) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

   „(3) Der Haushaltswirtschaft des Bundes sind die Eckdaten des fünfjährigen Finanzplans nach Absatz 1 und die aus diesen entwickelte detaillierte fünfjährige Finanzplanung nach Absatz 2 zugrunde zu legen. In ihr sind Umfang und Zusammensetzung der voraussichtlichen Ausgaben und die Deckungsmöglichkeiten in ihren Wechselbeziehungen zu der mutmaßlichen Entwicklung des gesamtwirtschaftlichen Leistungsvermögens darzustellen, gegebenenfalls durch Alternativrechnungen.“

   d) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

   „(4) Die Finanzpläne nach den Absätzen 1 und 2 sind jährlich der Entwicklung anzupassen und fortzuführen.“

5. § 15 wird aufgehoben.

Artikel 2

Änderung der Bundeshaushaltsordnung

Die Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1911) wird wie folgt geändert:

1. § 2 BHO wird wie folgt gefasst:

„§ 2

Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist. Der Haushaltsplan ist Grundlage für die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist dem Ziel eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, den Erfordernissen des ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

2. § 7 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In geeigneten Bereichen sind eine Kosten- und Leistungsrechnung und die doppelte Buchführung in Konten einzuführen.“

3. § 11 wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 2 wird nach Nummer 3 folgende Nummer 4 eingefügt:

   „4. die Investitionen, die Investitionseinnahmen und die kalkulatorischen Abschreibungen sowie die sich aus diesen Beträgen ergebenden Nettoinvestitionen gemäß Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes und § 13 Abs. 3 Satz 3.“

   b) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 3 eingefügt:

   „(3) Die Ausgaben in dem nach Artikel 110 des Grundgesetzes vorzulegenden Haushaltsplan sind an die Entwicklung der Einnahmen gebunden. Der Höchstbetrag der zu bewilligenden Gesamtausgaben

ohne die Nettoausgaben für Investitionen gemäß Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes und ohne die Ausgaben im Ausnahmefall gemäß Artikel 115 Abs. 4 des Grundgesetzes richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Aus den abzüglich der Nettokreditaufnahme verfügbaren Einnahmen, korrigiert um einen Konjunkturfaktor, welcher das Verhältnis zwischen dem langfristigen konjunkturellen Trend des Bruttoinlandsprodukts und der aktuellen Prognose für das Bruttoinlandsprodukt darstellt, werden die erlaubten Ausgaben festgestellt. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, sollen die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) geringer als die Einnahmen sein. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben höher als die Einnahmen sein. Das nähere Verfahren wird in einem nach Artikel 115 Abs. 6 des Grundgesetzes zu erlassenden Bundesgesetz geregelt."

4. § 13 Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

   „(3) In dem Gruppierungsplan sind mindestens gesondert darzustellen

   1. bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten, wozu nicht Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) zählen, Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;

   2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für

      a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,

      b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,

      c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,

      d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

      e) Zuweisungen und Zuschüsse an inländische Körperschaften der öffentlichen Hand zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis d genannten Zwecke.

   3. Nettoinvestitionen nach Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes. Nettoinvestitionen stellen die Summe der Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der kalkulatorischen Abschreibungen dar. Minderungen des Bundesvermögens infolge des demographischen Wandels können gesondert berücksichtigt werden."

5. § 14 Abs. 1 BHO wird wie folgt gefasst:

   „(1) Der Haushaltsplan hat folgende Anlagen:

   1. Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben

      a) in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht),

      b) in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht),

      c) in einer Zusammenfassung nach den Buchstaben a und b (Haushaltsquerschnitt),

      d) in einer Übersicht über sämtliche Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen;

   2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten;

   3. eine Übersicht über die Planstellen der Beamten und die Stellen der Angestellten und Arbeiter.

   Die Anlagen sind dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen."

6. § 18 BHO wird wie folgt gefasst:

   „§ 18

   (1) Kredite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind zulässig.

   (2) Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben dürfen die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen. Ausgaben für Nettoinvestitionen und Einnahmen aus Krediten werden hierbei nicht berücksichtigt.

   (3) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.

   (4) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite nach den Absätzen 1, 2 und 3 sowie zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) aufnehmen darf. Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

   (5) Die Ermächtigungen nach Absatz 4 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes."

7. § 25 wird aufgehoben.

8. § 27 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

   „(1) Die Voranschläge sind von der für den Einzelplan zuständigen Stelle dem Bundesministerium der Finanzen zu dem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt zu übersenden. Das Bundesministerium der Finanzen kann verlangen, dass den Voranschlägen Organisations- und Stellen-

pläne beigefügt werden sowie dass die Summe aller Voranschläge abzüglich der Nettoinvestitionen die Höhe der zulässigen Ausgaben nach § 11 Abs. 3 nicht übersteigen darf.“

9. In § 81 wird nach Absatz 4 folgender Absatz 5 eingefügt:

„(5) Mit Abschluss eines Haushaltsplans ist darzulegen, ob die der Anwendung des Artikels 115 Abs. 3 des Grundgesetzes zugrunde gelegten Annahmen zugetroffen haben. Wäre danach eine veränderte Kreditaufnahme erforderlich gewesen, so ist der Saldo dieser Abweichung fortlaufend zu erfassen. Weist dieser Saldo ein Defizit von mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts aus (Schwellenwert), so reduziert sich in den Folgejahren der zulässige Umfang der Kreditaufnahme, bis dieser Schwellenwert wieder unterschritten wird.“

Artikel 3

Änderung des Haushaltsgrundsätzegesetzes

Das Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), wird wie folgt geändert:

1. § 2 Satz 3 wird wie folgt gefasst:

„Bei seiner Aufstellung und Ausführung ist dem Ziel eines über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, den Erfordernissen des ökologischen und gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.“

2. § 6 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In geeigneten Bereichen sind eine Kosten- und Leistungsrechnung und die doppelte Buchführung in Konten einzuführen.“

3. § 10 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) In dem Gruppierungsplan sind mindestens gesondert darzustellen

1. bei den Einnahmen: Steuern, Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen, Darlehensrückflüsse, Zuweisungen und Zuschüsse, Einnahmen aus Krediten, wozu nicht Kredite zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) zählen, Entnahmen aus Rücklagen, Münzeinnahmen;

2. bei den Ausgaben: Personalausgaben, sächliche Verwaltungsausgaben, Zinsausgaben, Zuweisungen an Gebietskörperschaften, Zuschüsse an Unternehmen, Tilgungsausgaben, Schuldendiensthilfen, Zuführungen an Rücklagen, Ausgaben für Investitionen. Ausgaben für Investitionen sind die Ausgaben für

   a) Baumaßnahmen, soweit sie nicht militärische Anlagen betreffen,

   b) den Erwerb von beweglichen Sachen, soweit sie nicht als sächliche Verwaltungsausgaben veranschlagt werden oder soweit es sich nicht um Ausgaben für militärische Beschaffungen handelt,

   c) den Erwerb von unbeweglichen Sachen,

   d) den Erwerb von Beteiligungen und sonstigem Kapitalvermögen, von Forderungen und Anteilsrechten an Unternehmen, von Wertpapieren sowie für die Heraufsetzung des Kapitals von Unternehmen,

   e) Zuweisungen und Zuschüsse an inländische Körperschaften der öffentlichen Hand zur Finanzierung von Ausgaben für die in den Buchstaben a bis d genannten Zwecke;

3. Nettoinvestitionen nach Artikel 115 Abs. 2 des Grundgesetzes. Nettoinvestitionen stellen die Summe der Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen und der kalkulatorischen Abschreibungen dar. Minderungen des Bundesvermögens infolge des demographischen Wandels können gesondert berücksichtigt werden.“

4. § 11 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

(1) Der Haushaltsplan hat folgende Anlagen:

1. Darstellungen der Einnahmen und Ausgaben

   a) in einer Gruppierung nach bestimmten Arten (Gruppierungsübersicht),

   b) in einer Gliederung nach bestimmten Aufgabengebieten (Funktionenübersicht),

   c) in einer Zusammenfassung nach den Buchstaben a und b (Haushaltsquerschnitt),

   d) in einer Übersicht über sämtliche Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen;

2. eine Übersicht über die den Haushalt in Einnahmen und Ausgaben durchlaufenden Posten;

3. eine Übersicht über die Planstellen der Beamten und die Stellen der Angestellten und Arbeiter.

Die Anlagen sind dem Entwurf des Haushaltsplans beizufügen.

5. § 13 wird wie folgt gefasst:

„(1) Kredite zur Finanzierung von Nettoinvestitionen sind zulässig.

(2) Die im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben dürfen die konjunkturbereinigten Einnahmen nicht übersteigen. Ausgaben für Nettoinvestitionen und Einnahmen aus Krediten werden hierbei nicht berücksichtigt.

(3) In besonderen Ausnahmefällen, die einen außergewöhnlichen Finanzbedarf begründen, kann mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages von den Regelungen der Absätze 2 und 3 abgewichen werden. Solche Ausnahmefälle können insbesondere schwere Naturkatastrophen und Unglücksfälle sein.

(4) Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite nach den Absätzen 1, 2 und 3 sowie zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite) aufnehmen darf. Soweit die Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

(5) Die Ermächtigungen nach Absatz 4 gelten bis zum Ende des laufenden Haushaltsjahres und, wenn das Haushaltsgesetz für das nächste Haushaltsjahr nicht rechtzeitig verkündet wird, bis zur Verkündung dieses Haushaltsgesetzes.“

6. § 17 wird aufgehoben.

Artikel 4
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 4. Juli 2007

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die durch das vorliegende Gesetz vorgenommenen gesetzlichen Änderungen geben dem Haushaltsgesetzgeber neben den Grundgesetzänderungen der Artikel 109 und 115 durch das Zukunftshaushaltsgesetz ein verbindliches und belastbares Instrumentarium an die Hand, die öffentlichen Haushalte wieder zurück ins Lot zu führen. Die Einführung einer Schuldenbremse, die stärkere Ausrichtung der Ausgaben an zukunftsfähigen und nachhaltigen Investitionen sowie eine verbindlichere Finanzplanung bilden einen harmonischen Dreiklang auf dem Weg zur Gesundung der öffentlichen Finanzen. Die dringliche Reform der gesetzlichen Rahmenbedingungen im Haushaltswesen wird durch das vorliegende Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz maßgeblich und grundlegend vorangetrieben.

Das vorliegende Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetz (ZukHGBeglG) regelt die notwendigen Anpassungen und Veränderungen im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, in der Bundeshaushaltsordnung und im Haushaltsgrundsätzegesetz.

Bei der konkreten Umsetzung der Regelungen bedarf es eines zeitlich angemessenen und strukturierten Übergangs von der derzeitigen Haushaltsgesetzgebung hin zur Umstellung auf die neuen Maßgaben. Diese Umstellung muss unter der Maßgabe erfolgen, dass keinerlei ungesunde und abrupte Auswirkungen auf den Verlauf der Konjunktur und das volkswirtschaftliche Gesamtwohl zu beklagen sind. Besonders in zwei Bereichen müssen die Auswirkungen des Übergangs abgefedert werden.

Die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetzes bringen einerseits für die Neufassung des Investitionsbegriffs und der dann erlaubten Kreditierung der Nettoinvestitionen erhebliche Veränderungen im Vergleich zur bestehenden Ausgangslage. Mit Blick auf alle berechtigte Kritik an der derzeitig völlig schwammigen und ausgeuferten Begrifflichkeit der Investition und deren Finanzierung nach Artikel 115 des Grundgesetzes sowie die Regelungen in der Bundeshaushaltsordnung § 13 und im Haushaltsgrundsätzegesetz § 10 führt die beabsichtigte Neubetrachtung des Investitionsbegriffs (Bruttoinvestitionen zu Nettoinvestitionen) zu einem neuen Umgang mit Investitionen und deren Finanzvolumen. Dabei ist neben der Berücksichtigung von Privatisierungserlösen und kalkulatorischen Abschreibungen auch die Neufassung der Definition von Investitionen für diese Bereinigung der tatsächlich geleisteten Investitionsausgaben verantwortlich. Der derzeitige (verfälschte) Investitionsbegriff führt im Durchschnitt der letzten Haushaltsjahre zu Investitionsausgaben von rund 25 Mrd. Euro. Nach der Neufassung des Investitionsbegriffs nach den Maßgaben des Zukunftshaushaltsgesetzes beträgt die Nettoinvestition des Bundes im Durchschnitt der letzen Haushaltsjahre rund 5 Mrd. Euro. In Jahren mit geringer Investitionstätigkeit war sogar eine Desinvestition, also eine negative Investitionsrate zu verzeichnen.

Um also den Übergang zwischen alter und neuer Regelung abzufedern und machbar umzusetzen, wird vorgeschlagen, einen Zeitraum von vier Haushaltsjahren zuzulassen, in welchem die Transformation zwischen bestehender und modernisierter Regelung vollzogen werden sollte. Am Ende dieses Vierjahreszeitraums ist sodann die Regelung des Zukunftshaushaltsgesetzes vollständig und umfassend in Kraft. Die Ausgestaltung des Übergangszeitraums und die konkrete Fassung der Übergangsregelungen sind in einem noch zu beschließenden Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz (ZukHGAusG) zu beschließen (vgl. Artikel 115 Abs. 6 – neu – sowie Artikel 4 des vorliegenden Gesetzes).

Dieses noch zu beschließende Zukunftshaushaltsgesetz-Ausführungsgesetz regelt neben der Überleitung zwischen altem und neuem Investitionsbegriff einerseits ebenso andererseits den Übergang zwischen alter bestehender gesetzlicher Regelung und deren Modernisierung für den Umgang mit dem derzeit vorhanden erheblichen strukturellen Defizit.

Das strukturelle Defizit stellt die Finanzierungslücke im laufenden Haushaltsvollzug zwischen steten und regelmäßig zu verzeichnenden Einnahmen auf der einen Seite und den laufenden Ausgaben auf der anderen Seite dar. Ohne Einmalerlöse aus Privatisierungen und natürlich ohne die erheblichen Nettoneuverschuldungen gelingt es der Bundesregierung derzeit nicht, die Deckungslücke zwischen laufenden regelmäßigen Einnahmen und Ausgaben zu schließen. Das strukturelle Defizit des Bundeshaushalts beläuft sich im Durchschnitt der vorangegangenen Haushaltsjahre auf rund 30 Mrd. Euro. Mit den derzeit sprudelnden Steuereinnahmen ist dieses strukturelle Defizit auf rund 10 bis 15 Mrd. Euro pro Haushaltsjahr geschrumpft.

Um den Mechanismus der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft in einer Situation beginnen zu lassen, in welcher ein gesunder Normalzustand die Basis bildet, also sowohl der Konjunkturverlauf auf durchschnittlichem Niveau steht als auch das strukturelle Defizit getilgt wurde, wird hier ein Zeitraum von zwei Haushaltsjahren vorgeschlagen. Schon für das Jahr 2009 ist ein ausgeglichener Haushalt möglich. Im Haushaltsjahr 2009 wäre also das strukturelle Defizit gleich Null. Für das Haushaltsjahr 2010 bedeutet dies, dass bei dessen Aufstellung die Regelungen des Zukunftshaushaltsgesetz-Begleitgesetzes in Bezug auf das strukturelle Defizit ohne Ausnahmen vollumfänglich wirken.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

In § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft werden die Rahmenbedingungen der wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen festgelegt. Die bislang als magisches Viereck bezeichnete Vorgabe wird um die Ziele der Nachhaltigkeit der Öffentlichen Finanzen und der kontinuierlichen Reduzierung der Umweltbelastung zu einem magischen Sechseck erweitert.

Die Aufhebung des § 5 Abs. 2 und der §§ 6, 7, 8 und 15 wird aus der Einführung der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft erforderlich. Die Regelungen zur Konjunkturaus-

gleichsrücklage werden mit Umsetzung der Regelungen der konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und den entsprechenden Veränderungen in Artikel 115 GG überflüssig.

Um die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf eine belastbare Basis zu stellen, muss die Finanzplanung verbindlichere Wirkung erlangen. Dies wird dadurch erreicht, dass die Eckdaten des Finanzplans durch den Haushaltsgesetzgeber ausdrücklich beschlossen werden müssen. Die Details der Finanzplanung unterstehen nach wie vor dem Bundesminister der Finanzen. Die Entwicklung dieser detaillierten Finanzplanung ist auf die Eckdatenbeschlüsse zur Finanzplanung aufzubauen.

Zu Artikel 2

Die bestehende Regelung des § 2 BHO, in welcher die Ausrichtung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gefordert wird, greift inzwischen zu kurz. Ebenso wichtig wie das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht sind das Ziel des über einen Konjunkturzyklus ausgeglichenen Haushalts, das Prinzip der Nachhaltigkeit sowie die Interessen der künftigen Generationen. Mit diesen Ergänzungen der Werte und Anforderungen an die Haushaltswirtschaft wird die Haushaltspolitik ihrer zentralen Herausforderung der Sicherung der Zukunftsfähigkeit gerecht.

Die Ergänzung des § 7 Abs. 3 um die Einführung der doppelten Buchführung in Konten führt zu mehr Klarheit und Wahrheit in der Haushaltwirtschaft.

Zu § 11

Die Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock des Bundes. Investitionen sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Investitionen mit einer zukünftigen positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Aus diesem Grund macht Artikel 115 Abs. 2 GG die Finanzierung der Nettoinvestitionen über Kredite möglich. Der derzeitige Investitionsbegriff allerdings ist hierfür nicht zu gebrauchen, da er nicht die angeführten Kriterien einer positiven Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Investitionseinnahmen und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Ein solcher derart bereinigter Nettoinvestitionsbegriff kann schließlich herangezogen werden, wenn die Kreditfinanzierung in Anspruch genommen wird. Mindert sich der Kapitalstock des Bundes durch demographische Veränderungen, beispielsweise wenn Schulgebäude aufgrund des Mangels einer ausreichenden Zahl von Schülern ihre Funktion verlieren und ggf. zurückgebaut werden müssen, so kann dies gesondert berücksichtigt werden. Im genannten Beispiel bräuchte demnach der Rückbau nicht als Desinvestition gebucht zu werden.

Die Neufassung des § 11 Abs. 3 BHO verankert den institutionellen Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung der nominellen Bundesschuld und damit schließlich zum Abbau der Schuldenquote beiträgt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Haushaltswirtschaft ausgeglichen sein; gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturelle Schwankungen im Sinne automatischer Stabilisatoren zu vorübergehenden Überschüssen bzw. Defiziten führen dürfen. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich daran, dass in Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) niedriger sein sollen als die Einnahmen. In Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben die Einnahmen übersteigen.

Die Neufassung des § 13 BHO resultiert aus der vorgenommenen Neuformulierung des Investitionsbegriffs. Unter den neuen Investitionsbegriff fallen zukünftig weder Darlehen noch die Inanspruchnahme aus Gewährleistungen. Bei Zuweisungen und Zuschüssen zur Finanzierung von Ausgaben für die Investition ausweitende Tatbestände der Buchstaben a bis d in Absatz 3 Satz 2 gilt die Maßgabe, dass sie an inländische öffentliche Körperschaften fließen.

Die Ergänzung des § 14 BHO um die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in einer Übersicht nach Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen folgt den Prinzipien von Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit der Haushaltsplanung und des Haushaltsvollzugs. Zukünftig gehört deshalb zur vollständigen Information des Haushaltsgesetzgebers eine Übersicht über sämtliche, auch die nicht explizit und titelscharf auszuweisenden staatlichen Subventionen, Finanzierungshilfen und Steuervergünstigungen. Zum Beispiel Steuervergünstigungen wie Kindergeld, Ehegattensplitting und andere indirekte Zuwendungen des Bundes müssen ausdrücklich zusammengestellt werden.

Zu § 18 Abs. 1

Die Nettoinvestitionen stärken den Kapitalstock des Bundes. Investitionen sichern die Zukunftsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Investitionen mit einer zukünftigen positiven Rendite erlauben deren Kreditfinanzierung. Aus diesem Grund wird die Finanzierung der Nettoinvestitionen (auch Ersatzinvestitionen) über Kredite möglich. Der derzeitige Investitionsbegriff allerdings ist hierfür nicht zu gebrauchen, da er nicht die angeführten Kriterien einer positiven Rendite der getätigten Ausgaben garantiert. Privatisierungserlöse und kalkulatorische Abschreibungen, welche nachweislich den Kapitalstock schmälern, müssen von den getätigten Ausgaben für Investitionen abgezogen werden. Ein solcher derart bereinigter Nettoinvestitionsbegriff kann schließlich herangezogen werden, wenn die Kreditfinanzierung in Anspruch genommen wird.

§ 18 Abs. 2 BHO verankert so einen institutionellen Mechanismus, der strukturelle Ungleichgewichte im Bundeshaushalt verhindert und damit zur Stabilisierung der nominellen Bundesschuld und damit schließlich zum Abbau der Schuldenquote beiträgt. Über einen Konjunkturzyklus hinweg soll der Saldo der Haushaltswirtschaft ausgeglichen sein; gleichzeitig soll die Wirkung der Konjunktur auf den Staatshaushalt berücksichtigt werden, indem konjunkturelle Schwankungen im Sinne automatischer Stabilisatoren zu vorübergehenden Überschüssen bzw. Defiziten führen dürfen. Die konkrete Ausgestaltung orientiert sich daran, dass in Haushaltsjahren, in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts die des Produktionspotentials übersteigt, die Ausgaben (ohne kreditfinanzierte Nettoinvestitionen) prozentual geringer sind als die Einnahmen. In Haushaltsjahren,

in denen die Zuwachsrate des Bruttoinlandsprodukts hinter der des Produktionspotentials zurückbleibt, können die Ausgaben höher als die Einnahmen sein.

Zu § 18 Abs. 3

Mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages kann von den Regelungen der Absätze 1 und 2 abgewichen werden. In Fällen wie Naturkatastrophen, schwerer wirtschaftlicher Depression oder ähnlichen außergewöhnlichen Ereignissen ist ein solcher Beschluss denkbar. Um die Schwelle hierfür allerdings nicht zu niedrig zu legen und damit die Regelungen der Absätze 2 und 3 nicht schon durch eine einfache parlamentarische Mehrheit ad absurdum führen zu können, wird das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben.

Zu § 18 Abs. 4

Mit vorliegender Neuregelung wird die Übertragbarkeit von Restkrediten unterbunden.

Die bisherigen Regelungen in § 25 BHO zu Überschuss und Fehlbetrag werden mit den Regelungen in Artikel 115 GG und § 18 BHO überflüssig.

Die Neureglung des § 27 BHO stellt das Haushaltsaufstellungsverfahren vom Kopf auf die Beine. Bislang verfuhr die Haushaltsaufstellung nach dem Prinzip der Mittelanmeldung durch die Ressorts, der Etatberatungen durch das Parlament und schließlich der Auffüllung der entstehenden Finanzierungslücke durch Aufnahme frischer, neuer Kredite. Mit Einführung einer Schuldenbremse und einer Kopplung der Ausgaben an die verfügbaren Einnahmen muss dieses Verfahren geändert werden. Durch Festlegung des Ausgabenplafonds werden die anmeldenden Ressorts dazu verpflichtet, diese Ausgabenlinie in der Summe der Anmeldungen nicht zu übersteigen. Der bisherige Ansatz des „Bottom Up“ wird so in einen „Top-Down“-Ansatz verwandelt.

Zu § 81

Der erfasste Saldo dient der Bilanzierung von Abweichungen zwischen der Aufstellung des Haushaltsplans und den Ergebnissen beim Haushaltsanschluss. Da die Aufstellung von Schätzdaten abhängt, der abschließende Vollzug aber auf den Ist-Daten basiert und abgeschlossen wird, müssen zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit einer konjunkturgerechten Steuerung derartige Schätzfehler gebucht werden. Diese gebuchten Beträge müssen zurückgeführt werden, wenn ein Schwellenwert von 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts überschritten wird.

Zu Artikel 3

Die Einzelbegründungen hierzu finden sich in den Erläuterungen zu Artikel 2 wieder.

Zu Artikel 4

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333